

**Processo:** 951413  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Renault do Brasil S/A  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Raposos  
**Partes:** Carlos Alberto Coelho de Azevedo; Giselma Priscila Alves  
**Procurador:** Cleidiane Wagner Fróes – OAB/MG 118.276 (fl. 636)  
**MPC:** Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

**PRIMEIRA CÂMARA – 10/3/2020**

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA. ABRANGÊNCIA. JUÍZO DE ADEQUABILIDADE NORMATIVA. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO.

1. A penalidade de suspensão temporária, a qual atinge o direito de participar de licitação e de firmar contrato com a Administração, pelo prazo de até 2 (dois) anos, restringe-se aos processos licitatórios promovidos pelo órgão ou pela entidade que imputou a sanção administrativa (art. 6º, XII c/c art. 87, III, da Lei n. 8.666/1993).
2. As normas punitivas devem ser interpretadas restritivamente, de forma a não criar gravames desproporcionais e alheios aos estritos termos previstos em lei.
3. As dificuldades reais enfrentadas pelos responsáveis e as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente devem ser consideradas na interpretação de normas sobre gestão pública (art. 22 do Decreto-Lei n. 4.657/1942).

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar, em consonância com o órgão técnico do TCEMG, pela procedência da denúncia, com fundamento no art. 6º, XII c/c art. 87, III, ambos da Lei n. 8.666/1993;
- II) deixar de aplicar multa aos responsáveis, com fulcro no art. 22 do Decreto-Lei n. 4.657/1942, tendo em vista as distintas correntes doutrinárias e jurisprudenciais acerca da abrangência dos efeitos da penalidade de suspensão temporária, as quais condicionaram a ação dos agentes públicos na interpretação do art. 87 da Lei n. 8.666/1993;
- III) recomendar ao atual Prefeito Municipal de Raposos que, nos ulteriores processos licitatórios, adote entendimento segundo o qual a penalidade de suspensão temporária,

prevista no art. 87, III, da Lei n. 8.666/1993, restrinja-se aos certames promovidos pelo órgão ou pela entidade que imputou a sanção administrativa; e

- IV) determinar o arquivamento dos autos, após o trânsito em julgado e a adoção das medidas cabíveis, nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente José Alves Viana. Acolhida a proposta de voto, vencido, em parte, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de março de 2020.

JOSÉ ALVES VIANA  
Presidente

LICURGO MOURÃO  
Relator

(assinado digitalmente)



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**PRIMEIRA CÂMARA – 10/3/2020**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia formulada pela empresa Renault do Brasil SA contra a Prefeitura Municipal de Raposos, em virtude de suposta irregularidade no edital do pregão presencial n. 5/2015, instaurado para aquisição, por meio do sistema de registro de preços, de veículos para uso da Administração municipal.

O despacho que recebeu a denúncia, à fl. 91, foi exarado em **24/3/2015**.

Intimada, a Sra. Giselma Alves, pregoeira, prestou esclarecimentos (fls. 98/109) e juntou cópia das fases preparatória e externa do certame (fls. 115/624).

Em sequência à análise inicial do órgão técnico do TCEMG (fls. 627/628) e à manifestação preliminar do Ministério Público de Contas (fls. 630/632), os responsáveis – Sr. Carlos Alberto Coelho de Azevedo, Prefeito Municipal à época, e a Sra. Giselma Alves, pregoeira – foram citados, mas não apresentaram defesa, conforme certidão de fl. 641.

Em parecer conclusivo, o *Parquet* de Contas opinou pela improcedência da denúncia (fl. 642).

É o relatório.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

A denunciante apontou restrição ilegal à sua participação no pregão presencial n. 5/2015 por encontrar-se, à época, suspensa de participar em licitação perante o Município de Botucatu/SP, tendo em vista que a penalidade abrangeria, tão somente, o Município sancionador.

Consoante se vê nos autos, foi aplicada à denunciante, pela Prefeitura Municipal de Botucatu, a penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração pelo período de 12 (doze) meses, a partir de 25/8/2004, com fulcro no art. 87, III, da Lei n. 8.666/1993 (fl. 69).

Desse modo, a controvérsia cingiu-se em estabelecer a abrangência da aplicabilidade da sanção administrativa e, por conseguinte, verificar a regularidade da conduta da pregoeira, a qual afastou a empresa denunciante do certame sob o argumento de que a penalidade de suspensão temporária se estendeu a toda Administração Pública.

Transcreve-se o preceito do art. 87 da Lei n. 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

**III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;**

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos

resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior (...). (Grifos nossos)

No tocante à extensão dos efeitos da penalidade de suspensão temporária, a qual atinge o direito de participar de licitação ou de firmar contrato com a Administração, pelo prazo de até 2 (dois) anos, estabeleceu-se três correntes doutrinárias e jurisprudenciais distintas.

A primeira defendeu, com fundamento na autonomia dos entes federativos, que as sanções de suspensão temporária e de declaração de inidoneidade se restringem ao ente que as aplicou.

Nesse seguimento, o autor Marcos Juruena Villela Souto aduziu que “a penalidade de declaração de inidoneidade aplicada, no âmbito da Lei de Licitações, por uma Administração não é extensível a outras”.<sup>1</sup>

Em orientação oposta, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que os efeitos da sanção que inabilitou o particular para contratar com um órgão devem ser estendidos a toda a Administração Pública, sob pena de obstar a eficácia sancionatória, consoante julgados que se seguem, *in litteris*:

Com efeito, é firme a orientação jurisprudencial desta Corte de que os efeitos das sanções previstas no art. 87, III e IV, da Lei n. 8.666/1993 estendem-se a toda a Administração Pública e não apenas ao órgão ou ente federado que as aplicou.<sup>2</sup>

A punição prevista no inciso III do artigo 87 da Lei n. 8.666/1993 não produz efeitos somente em relação ao órgão ou ente federado que determinou a punição, mas a toda a Administração Pública, pois, caso contrário, permitir-se-ia que empresa suspensa contratasse novamente durante o período de suspensão, tirando desta a eficácia necessária.<sup>3</sup>

A Administração Pública é una, sendo, apenas, descentralizada o exercício de suas funções. A Recorrente não pode participar de licitação promovida pela Administração Pública, enquanto persistir a sanção executiva, em virtude de atos ilícitos por ela praticados (art.88, inc. III, da Lei n. 8.666/1993). Exige-se, para a habilitação, a idoneidade, ou seja, a capacidade plena da concorrente de se responsabilizar pelos seus atos.<sup>4</sup>

O referido entendimento da Corte Superior de Justiça foi adotado pela pregoeira no pregão presencial n. 5/2015 (fls. 86/87).

O administrativista José dos Santos Carvalho Filho corrobora tal posicionamento, nos termos que se seguem:

(...) se um contratado é punido por um ente federativo com a aplicação de uma daquelas sanções, a razão só pode ter sido a inexecução total ou parcial do contrato, isto é, o inadimplemento contratual, como está afirmado na lei (art. 87). Desse modo, não nos parece fácil entender por que tal infração também não acarretaria riscos para as demais entidades federativas no caso de alguma delas vir a contratar com a empresa punida. Quer dizer: entidade federativa, mas poderia licitar normalmente perante outra e, como é óbvio, sujeitá-la aos riscos de novo inadimplemento. Para nós não há lógica em tal solução, porque a Administração Pública é uma só, é una, é um todo, mesmo que, em razão de sua autonomia, cada pessoa federativa tenha sua própria estrutura.<sup>5</sup>

Entretanto, a terceira corrente doutrinária acerca da abrangência da penalidade de suspensão temporária alertou que a Lei n. 8.666/1993 diferenciou, em seu art. 6º, XI e XII, os termos “Administração” e “Administração Pública”, *ipsis litteris*:

<sup>1</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Contratual*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004. p. 453.

<sup>2</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt no REsp 1382362/PR*. 1ª Turma. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Publicação no *DJe* de 31/3/2017.

<sup>3</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 174274/SP*. 2ª Turma. Relator: Ministro Castro Meira. Publicação no *DJe* de 22/11/2004.

<sup>4</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *RMS 9707/PR*. 2ª Turma. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Publicação no *DJe* de 20/05/2002.

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.220

## Capítulo I

Das disposições Gerais (...)

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

XI - Administração Pública - a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;

XII - Administração - órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente; (...).

Posteriormente à regra geral, o legislador prescreveu regra específica no capítulo “das sanções administrativas e da tutela judicial”, ao restringir o âmbito de aplicabilidade da penalidade de suspensão temporária (art. 87, III) à “Administração” e ampliar a abrangência para a “Administração Pública” no caso da declaração de inidoneidade (art. 87, IV), nos seguintes termos:

Art. 87. (...)

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a **Administração**, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a **Administração Pública** (...). (Grifos nossos)

Na perspectiva do princípio hermenêutico *verba cum effectu sunt accipienda*, segundo o qual a lei não contém palavras inúteis, associado aos métodos interpretativos literal, lógico, sistemático e teleológico, denotou-se a clara intenção do legislador em distinguir os termos “Administração” e “Administração Pública” e, por conseguinte, delimitar que a penalidade de suspensão temporária atinge o direito de participar de processos licitatórios promovidos apenas pelo órgão ou pela entidade que imputou a sanção, não se estendendo a outras unidades administrativas, ao passo que a penalidade de declaração de inidoneidade se estende a todos os órgãos, entidades e unidades administrativas.

No mesmo sentido, mencionam-se as lições dos doutrinadores Joel Menezes Niebuhr<sup>6</sup> e Lucas Rocha Furtado<sup>7</sup>, os quais destacaram, ainda, que tal interpretação coaduna com os princípios do Estado Democrático de Direito, uma vez que as normas punitivas devem ser interpretadas restritivamente, de forma a não criar gravames desproporcionais e alheios aos estritos termos legislativos.

Transcrevem-se, nesse esteio, julgados do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, *in verbis*:

TCU

(...) a jurisprudência mais recente do TCU está se sedimentando no sentido de que a penalidade de suspensão temporária e de impedimento de contratar prevista no artigo 87, inciso III, da Lei n. 8.666/1993 incide somente em relação ao órgão ou à entidade contratante, a exemplo dos Acórdãos 3.243/2012, 3.439/2012 e 1.064/2013, todos do Plenário.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 1012.

<sup>7</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 519.

<sup>8</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1.884/2015*. 1ª Câmara. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 7/4/2015.

A suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração (art. 87, inciso III, da Lei n. 8.666/1993) possui efeitos restritos ao âmbito do órgão ou entidade que aplicou a penalidade.<sup>9</sup>

TCEMG

A suspensão temporária de participação em licitação e o impedimento de contratar com a Administração, previstos no art. 87, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, possuem efeitos restritos ao âmbito do órgão ou entidade que aplicou a sanção.<sup>10</sup>

A penalidade prevista no art. 87, inciso III, da Lei n. 8.666/1993 deve-se restringir à participação em licitação apenas das empresas suspensas de licitar e impedidas de contratar com o órgão ou entidade que aplicou a penalidade, e não com a Administração Pública em geral.<sup>11</sup>

A suspensão do direito de licitar produz efeitos no âmbito da entidade administrativa que a aplica, enquanto a declaração de inidoneidade alcança todos os órgãos da Administração Pública (...).<sup>12</sup>

A sanção de suspensão temporária de participação em licitação e de impedimento de contratar com a Administração, prevista no art. 87, III, da Lei n. 8.666/1993, possui efeitos restritos ao âmbito do órgão ou entidade que aplicou a penalidade.<sup>13</sup>

Constatou-se, no certame em análise, irregularidade consistente na restrição à participação de empresa por pregoeira, sob o fundamento de que a penalidade de suspensão temporária abrangia toda a Administração Pública, tendo em vista que, na verdade, o âmbito de aplicação se restringe aos processos licitatórios promovidos pelo órgão ou pela entidade que imputou a sanção administrativa.

Desse modo, entende-se, em consonância com o órgão técnico do TCEMG, pela **procedência** do apontamento de irregularidade, com fundamento no art. 6º, XII c/c art. 87, III, ambos da Lei n. 8.666/1993.

Deixa-se de aplicar **multa** aos responsáveis, com fulcro no art. 22 do Decreto-Lei n. 4.657/1942, em consideração às distintas correntes doutrinárias e jurisprudenciais acerca da abrangência dos efeitos da penalidade de suspensão temporária, as quais condicionaram a ação dos agentes públicos na interpretação do art. 87 da Lei n. 8.666/1993.

**Recomenda-se** ao atual Prefeito Municipal de Raposos que, nos ulteriores processos licitatórios, adote entendimento segundo o qual a penalidade de suspensão temporária, prevista no art. 87, III, da Lei n. 8.666/1993, restrinja-se aos certames promovidos pelo órgão ou pela entidade que imputou a sanção administrativa.

### III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo, em consonância com o órgão técnico do TCEMG, pela **procedência** da denúncia, com fundamento no art. 6º, XII c/c art. 87, III, ambos da Lei n. 8.666/1993.

Deixo de aplicar **multa** aos responsáveis, com fulcro no art. 22 do Decreto-Lei n. 4.657/1942, tendo em vista as distintas correntes doutrinárias e jurisprudenciais acerca da abrangência dos efeitos da penalidade de suspensão temporária, as quais condicionaram a ação dos agentes públicos na interpretação do art. 87 da Lei n. 8.666/1993.

<sup>9</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2.962/2015*. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18/11/2015.

<sup>10</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 1082511*. 1ª Câmara. Relator: Conselheiro Durval Ângelo. Publicação no *DOC* de 13/1/2020.

<sup>11</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 1040740*. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro substituto Adonias Monteiro. Publicação no *DOC* de 14/11/2019.

<sup>12</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 1047708*. 1ª Câmara. Relator: Conselheiro Sebastião Helvecio. Publicação no *DOC* de 30/10/2019.

<sup>13</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Denúncia n. 1047744*. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro substituto Victor Meyer. Publicação no *DOC* de 2/10/2019.

**Recomendo** ao atual Prefeito Municipal de Raposos que, nos ulteriores processos licitatórios, adote entendimento segundo o qual a penalidade de suspensão temporária, prevista no art. 87, III, da Lei n. 8.666/1993, restrinja-se aos certames promovidos pelo órgão ou pela entidade que imputou a sanção administrativa.

Após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos regimentais.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Senhor Presidente, acompanho o voto do relator e peço vênia para afastar a recomendação consignada, pois o órgão municipal foi diligente ao buscar se resguardar de contratar com empresas inidôneas. Não é lógico nem justificável que a sanção decorrente de conduta irregular perante a Administração, em sentido amplo ou restrito, limite-se ao órgão ou entidade que a proferiu, sob pena de se tornar ineficaz, inteligência do Superior Tribunal de Justiça, no RE n.º 151.567, de relatoria do Ministro Peçanha Martins, em que se adotou a corrente estendendo os efeitos da sanção a qualquer órgão da Administração Pública.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ ALVES VIANA:

Também estou de acordo com o Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO, VENCIDO EM PARTE O CONSELHEIRO HAMILTON COELHO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

\*\*\*\*\*